Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 66 (2016)

Heft: 3

Artikel: L'horlogerie et les autorités fédérales suisses face aux Américains lors de la "Guerre des montres" : entre performances et revers (1953-1956)

Autor: Fracheboud, Virginie

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-630369

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'horlogerie et les autorités fédérales suisses face aux Américains lors de la «Guerre des montres»: entre performances et revers (1953–1956)

Virginie Fracheboud

The Swiss Watch Manufacturers and the Federal Council in the «Watch War»: between performance and setback (1953–1956)

Between 1953 and 1956, an intense period of the watch industry's commercial conflict between the United States and Switzerland, the exports of Swiss watch suffered an accumulation of protectionist measures both from the US government and the US watch manufacturers. Whereas the Swiss watchmakers refused to make concessions required by the Americans to curb the escalating conflict, the Federal authorities feared that this attitude would damage their relations with Washington. Eventually, the leaders of the Swiss government and the watch industry sent a commission to conduct consultations with their American counterparts. However, the result of this commission's efforts was limited by its lack of bargaining power and the fact that Swiss watch exports continued to grow in the United States.

Les relations économiques entre la Suisse et les Etats-Unis après-guerre prennent place dans un contexte de bouleversements internationaux majeurs tels que les conséquences de la destruction des économies européennes, l'hégémonie du dollar, l'essor du multilatéralisme et la naissance d'un climat de Guerre froide. En 1945, les positions internationales de la Suisse et des Etats-Unis présentent certaines similitudes, les deux pays disposant d'une économie forte, d'un appareil industriel épargné par la guerre et d'une puissante place financière. Cependant, dans le contexte des pays européens dévastés, la Confédération, qui ne possède pas de matières premières et a un marché intérieur limité, est fortement dépendante des Etats-Unis tant pour ses exportations que pour ses importations. Le marché américain, débouché traditionnel pour les pro-

Virginie Fracheboud, Lausanne, virginie.fracheboud@unil.ch

duits helvétiques, revêt une importance cruciale pour l'horlogerie notamment, avec un tiers de ses produits s'y écoulant. Toutefois, la très forte présence des montres suisses sur le marché outre-Atlantique suscite l'ire des fabricants de montres et des cercles protectionnistes américains. Dès la seconde moitié des années 1940, ceux-ci font pression pour que le gouvernement limite les importations de produits horlogers helvétiques. Cette offensive du secteur horloger américain prend une nouvelle ampleur au cours des années 1950: les principaux fabricants de montres états-uniens, de même que les Départements de justice et du trésor, déclenchent plusieurs initiatives contre les importations horlogères en provenance de la Suisse sur le plan des droits de douane et de l'application des lois antitrust contre des entreprises helvétiques.

Malgré une littérature de grande qualité sur l'histoire de l'horlogerie suisse,[1] le conflit commercial entre les Etats-Unis et la Suisse après-guerre n'a été traité que de manière concise par les historiens. C'est essentiellement par le biais de l'histoire des cartels que cette guerre horlogère américano-suisse a été abordée.[2] Les ouvrages s'intéressant aux relations entre la Suisse et les Etats-Unis apportent également des éclairages, quoique sommaires.[3] Enfin, quelques études sur l'histoire de la politique helvétique après 1945, spécialement la politique commerciale, abordent également cette guerre des montres.[4] Pour les années 1950, ces

1 Cf. les travaux de Pierre-Yves Donzé, Histoire de l'industrie horlogère suisse de Jacques David à Nicolas Hayek 1850–2000, Neuchâtel 2009; Pierre-Yves Donzé, La Suisse et l'essor de l'industrie japonaise des machines-outils 1950–1980. Contribution à une histoire globale des systèmes de production, in: Revue Suisse d'Histoire n° 1 (2014), pp. 45–65; cf. Christophe Koller, L'industrialisation et l'Etat au pays de l'horlogerie. Contribution à l'histoire économique et sociale d'une région suisse, Courrendlin 2003; Christophe Koller, L'affaire Bulova Watch et les Etats-Unis au temps du protectionnisme. Stratégie d'entreprise et 'migrations' de l'industrie horlogère suisse, in: Société suisse d'histoire économique et sociale n° 19 (2004), pp. 235–250.

2 Cf. Christophe Koller, L'horlogerie, l'Etat et les cartels en Suisse. Entre protectionnisme et dirigisme, in: Alain Cortat (éd.), Une contribution à l'histoire des cartels en Suisse, Neuchâtel 2002, pp. 201–206; Francesco Garufo, La libéralisation de l'horlogerie ou les limites de la cartellisation, in: Alain Cortat (éd.), Une contribution à l'histoire des cartels en Suisse, Neuchâtel 2002, pp. 165–184.

3 Cf. Heinz K. Meier, Friendship Under Stress. U.S.-Swiss Relations 1900–1950, Berne 1970, pp. 386–390; Tobias Kästli, Guerre des montres et drame des otages. Raymond Probst et les Etats-Unis, in: La Suisse et le monde n° 3 (2004), pp. 26–27; Mauro Mantovani, Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963. Zwischen angelsächsischem Containment and Neutralitäts-Doktrin, Zurich 1999, pp. 154–159; Paul Erdman, Swiss-American Relations. Their Evolution in an Era of Crisis, Basel 1959, pp. 143–147.

4 Cf. Dominique Dirlewanger, Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone, La politique commerciale de la Suisse de la Seconde Guerre mondiale à l'entrée au GATT 1945–1966, Zurich 2004, pp. 119–134; Cf. également Roger Güntert, Liberalismus und Protektionismus. Die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Staat in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik anhand des Uhrenexportskonflikts mit den USA 1945–1960, mémoire de licence non publié, Universität Bern 1999; Albert Weitnauer, Rechenschaft.

contributions traitent principalement de la décision américaine pour une élévation des tarifs sur les produits horlogers suisses et des négociations commerciales entre Berne et Washington qui s'ensuivent. Toutefois, une investigation de la stratégie du patronat horloger et des milieux dirigeants helvétiques face au cumul des offensives américaines contre l'industrie horlogère suisse reste encore largement à mener.

Notre contribution entend approfondir l'analyse de cet épisode si marquant pour l'histoire des rapports économiques américano-helvétiques et des liens entre gouvernement et industries; pour cela, nous avons recours à des documents inédits issus des archives fédérales suisses, des archives du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort), l'association défendant les intérêts du grand patronat industriel, ainsi que de celles de la Fédération horlogère suisse (FH), une organisation qui représente les manufactures et les négociants d'horlogerie. Cet article se concentre sur le premier mandat de la présidence du républicain Dwight D. Eisenhower de 1953 à 1956, marqué par une multiplication d'initiatives contre les importations helvétiques d'horlogerie de la part des principaux fabricants de montres américains et de Washington. Quelles sont les raisons de l'escalade du conflit commercial entre les Etats-Unis et la Suisse au cours des années 1950? Quelle est la réaction des autorités fédérales et des représentants du patronat horloger suisse face aux mesures protectionnistes américaines? Nous montrerons comment, en dépit des pressions américaines, les horlogers suisses parviennent à éviter toute concession aux Américains et à maintenir le volume de leurs exportations aux Etats-Unis. Nous examinerons également les raisons pour lesquelles les milieux dirigeants suisses décident, dès 1955, de faire profil bas dans ce conflit et de ne pas entamer de négociations avec les Américains. L'attitude à adopter face à Washington pour sauvegarder la place de l'horlogerie sur cet important marché a d'autant plus de poids qu'au même moment la Suisse, qui ne participe pas au *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), cherche à tout prix à maintenir un canal de négociation bilatéral avec les Etats-Unis.

La première section de cet article retrace l'évolution des exportations horlogères suisses aux Etats-Unis après-guerre. La deuxième section s'intéresse à la réaction des milieux dirigeants suisses face à la décision amé-

Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates, Zürich 1983, pp. 147–150; René Bondt, Der Minister aus dem Bauernhaus. Handelsdiplomat Jean Hotz und seine turbulente Zeit, Zürich 2010, pp. 231–232; Philipp Hofstetter, Go West Markets. Multi- und bilaterale Handelsdiplomatie der Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963–1967) und beim Freihandelsabkommen mit der EG (1969–1972), Thèse, Universität Zürich 2014, pp. 138–158.

ricaine d'une hausse des tarifs douaniers sur les importations horlogères helvétiques, ainsi qu'à l'établissement de négociations compensatoires entre Berne et Washington. Enfin, la troisième partie analyse le choix des autorités suisses d'adopter dès 1955 une attitude de prudence dans le conflit avec les Etats-Unis et d'éviter des négociations avec les Américains sur la question horlogère.

Un aperçu chiffré des exportations horlogères suisses aux Etats-Unis après-guerre (1945–1960)

Les échanges commerciaux entre la Suisse et les Etats-Unis s'accroissent rapidement après la fin de la Seconde Guerre mondiale, grâce à une certaine complémentarité des deux marchés.[5] D'une part, les Etats-Unis représentent une destination privilégiée pour les biens dits «non-essentiels», c'est-à-dire des produits de luxe, traditionnellement exportés par la Suisse et qui rencontrent des difficultés d'écoulement dans une Europe occidentale dévastée par la guerre; d'autre part, la Suisse ne doit pas faire face au «dollar gap», c'est-à-dire à un manque de dollars, comme ses voisins européens, et dispose donc de devises suffisantes pour se procurer des biens américains, notamment des automobiles et des produits chimiques. Par ailleurs, l'industrie horlogère occupe une place de choix dans les exportations suisses à destination des Etats-Unis. Depuis les années 1930 déjà, le marché américain est un débouché favori de l'horlogerie suisse. Cette situation se renforce encore lors de la guerre, durant laquelle les grands fabricants horlogers américains travaillaient exclusivement pour l'armée, laissant le marché libre pour les importations helvétiques.[6] A l'issu du conflit, les Etats-Unis sont le premier client des exportateurs horlogers helvétiques, absorbant un tiers de leurs ventes à l'étranger. Les importations états-uniennes de produits horlogers connaissent un *boom* spectaculaire. Alors que pour la période 1936–1940, les Etats-Unis importent en moyenne 2,8 millions de pièces d'horlogerie par année, pour la période 1946–1950 ils en achètent en moyenne 8,3 millions par année, dont 95 pourcent environ sont d'origine suisse.

5 Cf. notamment Janick Marina Schaufelbuehl, Mario König, Les relations entre la Suisse et les Etats-Unis pendant la guerre froide, in: Traverse, Revue d'histoire 2 (2009), pp. 7–22; cf. Erdman, op. cit.

6 Cf. Meier, op. cit., pp. 381–382; sur l'industrie horlogère suisse et les Etats-Unis, cf. notamment Donzé, op. cit., p. 147; Koller, op. cit., pp. 201–206; Garufo, op. cit., pp. 169–171.

Ce chiffre, encore stimulé par la guerre de Corée, s'élève à 12,3 millions en 1953.[7]

Le 27 juillet 1954, le président américain Dwight D. Eisenhower décrète une hausse très importante des tarifs douaniers sur les montres. Il annule ainsi les principaux bénéfices pour la Suisse d'un accord commercial signé avec les Etats-Unis le 9 janvier 1936, qui avait considérablement abaissé les tarifs américains sur les importations de montres et de mouvements d'horlogerie suisses comprenant de 7 à 17 pierres, c'est-à-dire des montres de bonne qualité à un prix moyen.[8] Les conséquences de cette décision sur la vente de produits horlogers suisses aux Etats-Unis sont immédiates: alors qu'entre 1950 et 1953 on avait constaté une augmentation considérable de la valeur et de la quantité des exportations horlogères helvétiques aux Etats-Unis, avec une valeur record de 384'153'925 francs suisses en 1953,[9] la valeur de ces exportations baisse sensiblement en 1954 et 1955. Après une reprise en 1956, l'année 1958 accuse à nouveau une forte baisse de 26,6 pourcent; cette diminution en valeur des exportations se poursuit jusqu'au milieu des années 1960. Toutefois, l'évolution des exportations en quantité est sensiblement différente: si elles subissent une chute importante en 1954, elles reprennent déjà dès 1955, et connaissent une nette augmentation en 1956, dépassant même légèrement la quantité de pièces enregistrées en 1953. Le volume des exportations se maintient ensuite à peu près à ce niveau jusqu'au milieu des années 1960.[10] Cette reprise rapide des exportations en quantité s'explique notamment par un changement du type de produits exportés sur le marché américain, consécutif à l'augmentation des tarifs douaniers: l'horlogerie suisse compense en partie la hausse des tarifs sur les montres de 7 à 17 pierres en exportant davantage de pièces d'horlogerie bas de gamme, de zéro à sept pierres, qui n'ont pas été touchées par la mesure américaine.

7 Cf. Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), Zurich, IB Vorort, 420.6.1.2.4, Note pour le ministre Jean Hotz (non signée), 5 juin 1954, p. 2; Archives fédérales suisses (Afs), CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Commission du Tarif des Etats-Unis d'Amérique, «Montres, mouvements de montres, fournitures et boîtes de montres, Rapport au président», Washington, juin 1952, p. 12.

8 Cf. Jean-Jacques Bolli, L'aspect horloger des relations commerciales américano-suisses de 1929 à 1950, La Chaux-de-Fonds 1956.

9 En valeurs déflatées, cf. Direction générale des Douanes, Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse, Berne 1953. Calculé sur la base de l'indice prix de gros (1950 = 100), figurant dans Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), Statistique historique de la Suisse, Zurich 1996, p. 491.

10 Cf. Direction générale des douanes, Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse, Berne 1946–1967 (valeurs déflatées); Donzé, op. cit., p. 109.

Ce constat renvoie à la capacité des milieux horlogers à faire face aux pressions venant d'outre-Atlantique, notamment en adaptant le type de marchandise exportée. Comme on le verra, cette démarche, qui met partiellement en échec les mesures protectionnistes américaines, contribue toutefois également à fragiliser la position des Suisses à Washington. Afin d'étudier comment les milieux dirigeants suisses réagissent au développement de ce conflit commercial, il est donc utile de se pencher sur le durcissement graduel des conditions d'importation de montres suisses aux Etats-Unis à partir de la fin de la guerre.

Une réduction des droits sur la confiture de cerises en compensation de la hausse des droits sur les montres?

Entre 1945 et 1960, bien que les Etats-Unis s'imposent comme les fervents promoteurs d'un ordre économique international libéral, la politique extérieure américaine n'est pas exempte d'aspects protectionnistes.[11] A la fin des années 1940, une partie importante du Congrès américain s'était opposée aux mesures de libéralisation des échanges initiées par l'administration Truman et avait réclamé l'introduction d'une clause échappatoire *(Escape Clause)* permettant au Gouvernement américain, en cas de «dommages sérieux» subis par un secteur industriel, d'annuler des concessions douanières dans les accords commerciaux en vigueur. En regard des importations très abondantes de pièces d'horlogerie suisses aux Etats-Unis et du manque de compétitivité de l'horlogerie américaine après-guerre,[12] l'inclusion de cette clause dans l'accord américano-suisse de 1936 avaient fait l'objet de discussions animées au sein des autorités américaines. En automne 1950, le Gouvernement américain avait posé un ultimatum aux autorités helvétiques pour qu'elles introduisent cette clause dérogatoire à l'accord commercial américano-suisse, sous peine de le dénoncer.[13] Sous la présidence de Truman, cet épisode n'avait pas connu de suite, le président refusant en 1952 une demande des principaux fabricants américains de montres, *Elgin National Watch Company*, *Hamilton Watch Company* et *Waltham Watch Company*, invoquant la clause échappatoire pour un relèvement des droits de

11 Cf. Laurent Cesari, Une alternative à la planification. La libéralisation des échanges extérieurs de Franklin Roosevelt à Eisenhower, in: Jean-Pierre Chaline, Laurent Cesari (éd.), La politique économique extérieure des Etats-Unis au XXe siècle, Paris 2003, p. 32; Monika Medick-Krakau, Amerikanische Aussenhandelspolitik im Wandel. Handelsgesetzgebung und GATT-Politik 1945–1988, Berlin 1995; Thomas W. Zeiler, Free Trade, Free world. The advent of GATT, Chapell Hill 1999, passim.

12 Cf. Donzé, op. cit., p. 103.

13 A ce sujet, cf. notamment Dirlewanger, Guex, Pordenone, op. cit., pp. 120–125.

douane de cinquante pourcent sur les produits horlogers de 7 à 17 pierres, c'est-à-dire des produits destinés à un large marché, en provenance de la Suisse.[14] Les motivations de ce refus de la part de Truman étaient notamment de préserver la cohérence de la politique extérieure américaine, qui avait pour objectif de lutter contre le «dollar gap» dont souffraient de nombreux pays européens, en développant les importations.[15]

En automne 1952, l'élection du républicain Dwight D. Eisenhower à la présidence des Etats-Unis fait redouter aux milieux horlogers helvétiques un changement de la politique américaine à l'égard de la Suisse. En effet, bien que le nouveau président soit un ardent partisan de l'économie de marché, il possède des liens étroits avec les milieux protectionnistes qui ont, en large partie, soutenu son élection.[16] En automne 1953, les trois principaux fabricants américains de montres, qui étaient déjà à l'origine de la demande pour une hausse des tarifs sur les produits horlogers suisses deux années auparavant, déposent une nouvelle requête pour l'application de la clause échappatoire envers les importations de produits horlogers helvétiques aux Etats-Unis auprès de la *U.S. Tariff Commission*, une agence de l'administration américaine chargée de l'étude des questions tarifaires. Ils font valoir que les importations américaines de montres suisses n'ont cessé d'augmenter depuis la décision du président Truman en 1952 de ne pas élever les tarifs douaniers, entraînant un fort affaiblissement de la production domestique. Ils soutiennent que cet affaiblissement représente un danger pour la défense nationale, le volume de la production horlogère aux Etats-Unis ayant atteint un niveau inférieur à celui nécessaire à son maintien.[17] En mai 1954, la *U.S. Tariff Commission* recommande au président Eisenhower, qui dispose alors de deux mois pour entériner ou refuser cette proposition, une augmentation tarifaire de cinquante pourcent sur toutes les importations de produits horlogers helvétiques comprenant de 7 à 17 pierres.[18] Cette position est soutenue par *l'Office of Defense Mobilization* (ODM), organe de l'administration américaine chargé de gérer les ressources en temps

14 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Commission du Tarif, juin 1952.

15 Cf. Afs, CH-BAR#E7004#1967/12#259*, Rapport de la Commission du tarif au président Truman [...], 14 juin 1952, p. 4 et pp. 12–15; Dirlewanger, Guex, Pordenone, op. cit., p. 126; Jean-Jacques Bolli, Horlogerie et Escape Clause. Un épisode des relations commerciales entre la Suisse et les Etats-Unis, été 1950 – hiver 1952, La Chaux-de-Fonds 1952.

16 Cf. Thomas Zoumaras, Eisenhower's Foreign Economic Policy. The Case of Latin America, in: Richard A. Melanson, Reevaluating Eisenhower. American Foreign Policy in the 1950s, Urbana 1987, pp. 157–158.

17 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre de Fritz Real, membre de la Légation suisse à Washington, à Jean Hotz, directeur de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), 11 septembre 1953.

18 Cf. AfZ, IB Vorort, 420.6.1.2-4, Note pour le ministre J. Hotz, 5 juin 1954.

de guerre; celui-ci appuie le principe du maintien d'une industrie horlogère états-unienne comme nécessaire à la défense nationale. La relance de ces attaques est rendue encore plus délicate pour les horlogers suisses du fait qu'au même moment le Département de justice américain ouvre une enquête afin de déterminer si les liens entre des entreprises horlogères suisses et des maisons américaines seraient contraires aux législations antitrust des Etats-Unis, interdisant les pratiques cartellaires.[19] De plus, le Département du trésor annonce son intention de modifier la réglementation de la taxe sur les réglages spéciaux des mouvements d'horlogerie appelés «ajustements»; une telle décision équivaudrait à une seconde hausse des droits de douanes sur les produits horlogers, selon le secrétaire de la Chambre suisse de l'horlogerie.[20]

Mi-juillet 1954, alors que la décision présidentielle pour une élévation des tarifs sur les produits horlogers helvétiques ne fait plus de doute auprès des milieux dirigeants suisses, le Département d'Etat informe Karl Bruggmann, ministre de la Légation suisse à Washington, que cette mesure pourrait être évitée si les producteurs de montres helvétiques acceptaient certaines concessions. Si la suggestion américaine reste floue, Bruggmann estime que le Gouvernement américain songe par exemple à un contingentement par la Suisse de ses exportations de montres aux Etats-Unis, à une augmentation des ventes de machines horlogères helvétiques aux Etats-Unis ou à l'admission de pièces horlogères américaines en Suisse, interdite en vertu du statut horloger.[21] Après consultation par les autorités fédérales des représentants du patronat horloger, ceux-ci refusent toutefois d'entrer en matière pour des concessions aux Américains:

> L'industrie horlogère suisse préférerait subir une augmentation du tarif douanier américain plutôt que d'accepter le contingentement de l'exportation et des infractions à la convention horlogère concernant l'importation de pièces détachées américaines.[22]

19 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Note de la Légation suisse à Washington au Secrétariat d'Etat américain, 4 novembre 1953; Cf. Garufo, op. cit., pp. 170–171.

20 Cf. Jean-Jacques Bolli, L'aspect horloger des relations commerciales américano-suisses de 1929 à 1950, in: La Suisse horlogère (1957), pp. 209–219; Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Télégramme n° 16 de la Légation suisse à Washington au Département politique fédéral (DPF), 6 octobre 1953.

21 Cf. AfZ, IB Vorort, 420.6.1.4, Télégramme de Karl Bruggmann, ambassadeur de Suisse à Washington, au DPF, 15 juillet 1954; AfZ, IB Vorort, 420.6.1.4, Séance convoquée par le Président de la Confédération, Rodolphe Rubattel, avec les représentations de l'industrie horlogère au sujet des droits de douane américaine, 19 juillet 1954; A propos du «statut horloger», cf. Dictionnaire historique suisse (= DHS), http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F13790.php (10.4.2016).

22 AfZ, IB Vorort, 420.6.1.4, Séance convoquée par R. Rubattel avec les représentations de l'industrie horlogère au sujet des droits de douane américaine, 19 juillet, p. 4.

Les responsables de l'industrie horlogère jugent donc qu'il vaudrait encore mieux subir une hausse des tarifs américains que de se mettre eux-mêmes dans une position d'autolimitation. Ce point de vue s'explique notamment par la crainte de créer un «précédent dangereux» vis-à-vis des autres pays, ainsi que par les difficultés que ces mesures engendreraient entre les différentes branches horlogères suisses.[23] En outre, on peut supposer qu'une hausse tarifaire permettrait aux horlogers quelques adaptations, par exemple sur les prix, ce qui ne serait pas possible en cas de contingentement. Au cours de cette séance, les représentants des autorités fédérales et le délégué du Vorort insistent, sans grand succès toutefois, sur la nécessité de ne pas répondre de manière négative aux autorités américaines. Une attitude irréprochable de la part de la Suisse est d'autant plus importante pour eux qu'ils envisagent des négociations pour obtenir des compensations de la part des Américains, si ces derniers devaient recourir à la clause échappatoire pour élever les tarifs horlogers.[24]

Le 27 juillet 1954, Eisenhower décrète la hausse des droits de douane de cinquante pourcent sur les produits horlogers. Cette décision provoque un véritable tollé au sein de la population et des autorités politiques des régions horlogères suisses, suscitant des appels au boycott des produits américains et des demandes pour dénoncer l'accord commercial en vigueur entre la Suisse et les Etats-Unis.[25] Toutefois, la réaction des représentants des autorités fédérales se distingue de ces manifestations indignées: ceux-ci réaffirment leur volonté de maintenir un système commercial libéral avec les Etats-Unis et de ne pas annuler les concessions garanties par l'accord commercial avec Washington.[26] Par ailleurs, il s'agit pour eux de se préparer en vue des négociations pour des compensations, proposées par les autorités américaines le 3 août 1954. En effet, conformément aux dispositions de la clause échappatoire, la Suisse a le droit d'exiger des Etats-Unis des compensations destinées à maintenir l'équilibre des prestations de l'accord, détruit par l'augmentation des droits de douane sur les montres. En l'occurrence, celles-ci consisteraient en un abaissement des droits américains sur d'autres articles d'exportation

23 *Ibid,* pp. 2–3.

24 Cf. AfZ, IB Vorort, 420.6.1.4, Séance convoquée par R. Rubattel avec les représentants de l'industrie horlogère au sujet des droits de douane américains, 19 juillet 1954; AfZ, IB Vorort, 420.6.1.4, Télégramme du DPF à Légation suisse à Washington, 20 juillet 1954.

25 Cf. Dirlewanger, Guex, Pordenone, op. cit., pp. 127–128; Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre de Hans Schaffner, délégué aux accords commerciaux et futur directeur de la Divison du Commerce du DFEP, à Maurice Vaucher, Président de la Fédération horlogère (FH), 12 octobre 1954.

26 Cf. Jean-Jacques Bolli, L'augmentation des droits de douane américains sur les montres et mouvements, Tirage à part du Bulletin de l'association pour la défense des intérêts du Jura, 1954.

suisses.[27] Ces compensations sont d'autant plus cruciales, aux yeux des autorités fédérales, du fait que la Suisse, ne faisant pas partie du GATT, n'a pas bénéficié des diminutions de tarifs douaniers survenus dans le cadre de ces accords multilatéraux. Les industriels helvétiques se trouvent donc en position défavorable par rapport aux fabricants des pays membres du GATT car ils subissent des tarifs très élevés aux Etats-Unis.[28] De plus, depuis 1950, le Gouvernement américain refuse systématiquement d'entamer des négociations avec la Confédération en dehors de cette institution internationale.[29] Toutefois, afin de protéger les intérêts horlogers, Berne se montre prudente face à l'invitation de Washington pour des négociations compensatoires: dans sa réponse du 8 septembre aux autorités américaines, le Conseiller fédéral Max Petitpierre insiste sur l'exigence d'annuler promptement l'élévation des tarifs douaniers horlogers et demande que la réglementation de la taxe sur les ajustements en vigueur, favorable à l'industrie horlogère suisse, soit maintenue, afin d'éviter une seconde hausse des tarifs douaniers. Dans cette note, les compensations sont mentionnées seulement à la marge, afin de «ne pas affaiblir les deux requêtes susmentionnées».[30] Malgré la retenue affichée dans cette missive, les représentants des autorités fédérales et le délégué du Vorort n'en travaillent pas moins activement à l'élaboration d'une liste de produits pour lesquels ils envisagent un abaissement des droits de douane américains.

Du côté des milieux horlogers, certaines réserves sont émises concernant la volonté du Gouvernement suisse d'entreprendre des négociations compensatoires avec les Etats-Unis. Edgar Primault, président de la Chambre suisse de l'horlogerie (CSH), défend le principe selon lequel ces compensations devraient en premier lieu bénéficier à l'horlogerie sur certains produits épargnés par la hausse des tarifs décrétée par les Etats-Unis, plutôt qu'aux exportations des autres secteurs industriels suisses:

> Notre industrie s'éleverait avec vigueur contre une procédure dans laquelle on commencerait par chercher à obtenir une réduction des droits de la confiture de cerises noires en compensation des droits sur les mouvements.[31]

27 Cf. AfZ, IB Vorort, 420.6.1.4, Lettre de H. Schaffner à R. Rubattel, 26 août 1954.

28 Cf. Philipp Hofstetter, Der provisorische GATT-Beitritt der Schweiz 1958 aus Sicht des Vororts, in: Hans-Ulrich Jost, Monique Ceni, Matthieu Leimgruber (éds.), Relations internationales et affaires étrangères suisses après 1945, Lausanne 2006.

29 Cf. AfZ, IB Vorort, 420.6.1.11, Lettre de la Société suisse des industries chimiques au Vorort, (date inconnue); Afs, CH-BAR#E2200.36-08#1976/45#94*, Notes sur la discussion de F. Real avec Vernon L. Phelps, spécialiste du tarif américain, Carl D. Corse et Leonard Weiss, représentants de la Division de politique commerciale, 4 janvier 1950.

30 Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre du Conseiller fédéral Max Petitpierre à la Légation suisse à Washington, 8 septembre 1954.

31 Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre de Edgar Primault, président de la Chambre suisse de l'horlogerie à Alfred Zehnder, ministre de la Division des Affaires

L'Union suisse des branches annexes de l'horlogerie (UBAH) souhaite pour sa part une réduction des tarifs sur les boîtiers de montres. Toutefois, les responsables de la FH ne croient guère que l'horlogerie peut obtenir des compensations de Washington; ils défendent aussi une certaine retenue pour ne pas troubler les discussions sur les ajustements.[32] Finalement, affirmant craindre notamment que des compensations sur certains produits horlogers helvétiques n'amènent le Gouvernement américain à considérer son devoir comme rempli et à pérenniser la hausse des tarifs, les responsables de l'horlogerie, y compris de l'UBAH, renoncent à demander de telles compensations.[33] Le 27 décembre, les autorités fédérales présentent au Gouvernement américain la liste d'une cinquantaine de postes pour lesquels elles souhaitent un abaissement des droits de douane, dans les domaines textiles, de la chimie et des appareils et instruments et annoncent leur volonté d'entamer des pourparlers à ce sujet.

Ces discussions, qualifiées de «négociations compensatoires», débutent à Genève le 18 avril 1955 entre la délégation des Etats-Unis présidée par Vernon Phelps, premier secrétaire au Département d'Etat, et la délégation suisse présidée par Fritz Halm, membre de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique (DFEP). Il s'avère rapidement qu'en raison des dispositions du GATT et de la législation douanière des Etats-Unis, de nombreuses positions américaines ne peuvent être négociées. La délégation suisse obtient toutefois des réductions de droits de douane pour certains appareils, produits textiles et produits chimiques, dont la valeur annuelle est estimée entre 40 et 50 millions de francs suisses.[34] Il s'agit d'un résultat appréciable pour Berne, puisque ce montant correspond environ au quart de la valeur des exportations totales pour l'ensemble de ces marchandises.[35] Satisfait, le *Journal de Genève* note que la délégation américaine serait allée «à la limite des pouvoirs qui lui étaient conférés par sa législation».[36] Un résultat éga-

politiques du DPF, 27 novembre 1954, annexe, pp. 2–3.

32 Archives de la Fédération horlogère (FH), Bienne, PV du Bureau du Comité central et PV du Comité central de la FH, 6 septembre 1954 et 10 septembre 1954.

33 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Séance de la Délégation économique permanente du DFEP, 9 décembre 1954, p. 5.

34 Cf. Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI), Rapport annuel, 1954/55; Afs, CH-BAR#E7110(-)#1967/32#43803*, Lettre de Fritz Halm, membre de la Division du commerce, à Samuel C. Waugh, secrétaire adjoint chargé des questions économiques à l'OECE, 8 juin 1955.

35 Calcul basé sur les données de la Direction générale des douanes, Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse, Berne 1954.

36 Journal de Genève, Bg., L' Amérique et la Suisse ont signé un accord tarifaire supplémentaire, 9 juin 1955.

lement notable réside dans l'assurance donnée par les Etats-Unis de la possibilité de négociations tarifaires bilatérales ultérieures avec la Suisse. Cette promesse américaine d'accepter des négociations avec la Confédération en dehors du GATT est considérée par l'Union suisse du commerce et de l'industrie comme un atout important.[37] En dépit de ces aspects jugés positifs par les milieux dirigeants helvétiques, la *Tribune de Lausanne* perçoit ces négociations comme une double défaite pour l'industrie horlogère:

> [...] en Suisse, parce que le gouvernement de Berne préfère à une attitude ferme des négociations au profit d'autres industries suisses; et en Amérique, où elle succombe à une campagne de grand style qui est parvenue à imposer l'idée que l'horlogerie américaine doit être protégée pour des raisons de sécurité nationale.[38]

On peut également supposer que des voix critiques s'élèvent au sein des associations ouvrières. Leurs représentants se plaignent en effet auprès des autorités fédérales de ne pas avoir été associés aux discussions sur la question du conflit horloger avec les Etats-Unis.[39]

Les autorités fédérales et les horlogers suisses face aux pressions américaines (1955/56): vers une attitude de prudence

En automne 1954, parallèlement aux préparatifs en vue des pourparlers pour des accords compensatoires faisant suite à la décision présidentielle d'élever les tarifs douaniers sur les montres, les autorités fédérales avaient mené une autre bataille visant à défendre les intérêts du secteur horloger. Ainsi, elles étaient intervenues auprès des instances américaines par le biais de la Légation suisse à Washington afin de trouver des arrangements concernant les deux autres problèmes horlogers en cours: premièrement, il s'agissait de l'étude par le Département du trésor d'une nouvelle taxe sur les ajustements, c'est-à-dire des réglages spéciaux de mouvements d'horlogerie.[40] Deuxièmement, il était question des pour-

37 Cf. USCI, Rapport annuel, 1954/55, p. 25.
38 Tribune de Lausanne, Une défaite de nos négociateurs, 28 février 1955.
39 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, PV de la réunion des représentants des autorités fédérales avec les organisations horlogères, 24 septembre 1954; Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, PV de la réunion des représentants des autorités fédérales avec les organisations horlogères, 18 mars 1955.
40 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre d' Albert Weitnauer, chef de la section économique de la Légation suisse à Washington, à H. Schaffner concernant les ajustements, 23 septembre 1954; Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Note de la Légation suisse à Washington au DPF, 3 novembre 1954; Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre de K. Bruggmann à J. Hotz, 5 novembre 1954.

suites ouvertes en octobre 1954 par le Département de justice contre vingt importateurs américains de montres suisses et deux organisations horlogères helvétiques, la FH et Ebauches SA, une holding contrôlée par la Société générale de l'industrie horlogère suisse SA (ASUAG), en vertu de la législation antitrust américaine.[41] Les interventions de Berne avaient été dans un premier temps couronnées de succès. Les autorités américaines avaient accepté de temporiser leurs démarches dans le domaine des ajustements,[42] ainsi que de transformer la plainte antitrust en une action civile avec un arrangement à la clé, évitant un procès pénal.[43]

Cependant, début 1955, de nouvelles menaces se profilent: le Gouvernement américain annonce son intention de mettre en place un comité pour l'étude du problème horloger sous la présidence de l'ODM, nommé *Advisory Committee on the Watch Industry*. Or, les milieux dirigeants suisses craignent que ceci ne s'avère défavorable pour leurs intérêts. L'ODM soutient en effet que l'industrie horlogère états-unienne est essentielle pour la défense nationale, argument qui renforce la position des manufactures américaines.[44] Au même moment, un autre problème vient également troubler les relations horlogères entre la Confédération et les Etats-Unis, lorsque Washington annonce en janvier son intention d'introduire de nouveaux droits sur les produits horlogers pour empêcher le surempierrage, une pratique consistant à ajouter une ou plusieurs pierres à un mouvement après dédouanement. Cette décision fait en effet suite à une modification de la réglementation interne des industries horlogères suisses survenue en septembre 1954, leur permettant de livrer certains types de mouvements convenant au surempierrage.[45] Par ce biais, les horlogers suisses peuvent concurrencer les fabricants américains dans le domaine des montres de plus de 17 pierres, soit des produits de luxe à haute valeur ajoutée, jusque-là chasse gardée des Américains.[46] Ces derniers considèrent qu'il s'agit d'un contournement de la décision présidentielle de juillet 1954.

41 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre de H. Schaffner à R. Rubattel, 20 novembre 1954, p. 2.

42 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre de Légation suisse à Washington à J. Hotz, 2 décembre 1954; Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre de la Légation à J. Hotz, 30 décembre 1954; Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217, vol. 424, Note du Secrétaire d'Etat américain John Foster Dulles au DPF, 14 janvier 1955.

43 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1969/121#7770*, Lettre de H. Schaffner aux représentants de la FH, 22 novembre 1954, p. 3.

44 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Note de J. F. Dulles au DPF, 14 janvier 1955; Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Note pour A. Zehnder, 20 janvier 1955.

45 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Lettre de H. Schaffner à A. Weitnauer, 24 janvier 1955.

46 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Les problèmes horlogers, note de la Division des affaires politiques à M. Petitpierre (signature illisible), 1957, p. 16.

Au début de l'année 1955, ces développements décident les représentants des autorités fédérales à se coordonner avec l'industrie horlogère pour former un «front de défense» de l'horlogerie.[47] L'intensification des mesures américaines dans le domaine du secteur horloger fait notamment craindre aux milieux dirigeants suisses que Washington ne décrète un contingentement des importations horlogères helvétiques.[48] Cette décision d'organiser un front commun est également attribuable au constat d'un manque d'organisation dans le secteur horloger, comme le montre cette note interne de la Division des affaires politiques adressée au conseiller fédéral Max Petitpierre le 14 février 1955:

> [...] les milieux horlogers devraient observer plus que par le passé une discipline absolue et présenter [...] un front commun de défense [...] soigneusement étudié et pensé. [...] Or, on a l'impression très nette que ces milieux sont partagés quant à une prise de position commune [...].[49]

Du côté des autorités fédérales, on estime par exemple qu'il aurait été préférable que les horlogers suisses conservent la pratique du surempierrage comme «[...] arme de négociation en vue des discussions ultérieures» et évitent de se mettre à dos l'industrie américaine de la montre.[50] Le 16 mars 1955, les représentants des autorités fédérales, de la Légation suisse à Washington et du Vorort se réunissent pour discuter de l'attitude à adopter dans le conflit horloger avec les Etats-Unis, en vue d'une réunion avec les représentants horlogers deux jours plus tard. Lors de cette séance, l'idée prévaut qu'il s'agit de ne plus rester passif face aux initiatives américaines. Albert Weitnauer, chef de la section économique de la Légation à Washington, qui souhaiterait mener une «contre-attaque» en Amérique, pense qu'il faut envoyer une mission de l'industrie horlogère suisse aux Etats-Unis et mettre en avant l'idée de consultations auprès des Américains pour un examen général du problème horloger. Toutefois, de l'avis général, l'absence d'arme de négociation côté suisse s'oppose clairement à entamer des pourparlers avec les Américains et dicte la plus grande prudence dans le cadre d'éventuelles consultations. Les représentants de Berne acquiescent finalement à l'idée d'une mission exploratoire suisse aux Etats-Unis.[51] Le 18 mars, lors de la réunion des

47 Weitnauer, op. cit., p. 149.
48 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Lettre de A. Weitnauer à H. Schaffner, 4 janvier 1955; Weitnauer, op. cit., p. 149.
49 Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Copie d'une note interne de la Division des affaires politiques à M. Petitpierre (non signée), 14 février 1955, pp. 5–6.
50 *Ibid.*, p. 3.
51 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, PV de la réunion interne convoquée par le Conseiller fédéral Thomas Holenstein, ministre du DFEP, en présence de A. Weitnauer et de Heinrich Homberger, délégué du Vorort, 16 mars 1955.

autorités fédérales à laquelle sont conviés les représentants du patronat horloger, ces derniers acceptent le principe d'envoyer une délégation aux Etats-Unis afin d'examiner les problèmes qui se posent à eux et de prendre des contacts avec différents acteurs du marché américain. Au cours de cette séance, un «Comité de coordination» est créé, composé uniquement des représentants de l'industrie horlogère et présidé par Paul Renggli-Müller, président du Conseil d'administration de l'ASUAG; ce comité est chargé de défendre les intérêts de l'horlogerie helvétique aux Etats-Unis.[52]

Dans le courant de l'été 1955, la question d'éventuelles concessions pouvant être faites aux Américains par les horlogers est relancée par Albert Weitnauer et Heinrich Homberger, le délégué du Vorort. Reprenant une suggestion américaine du 17 mars pour des pourparlers sur la livraison de machines horlogères aux Etats-Unis par la Suisse, un point litigieux entre les deux pays,[53] ils estiment que les horlogers helvétiques pourraient disposer, par le biais de la livraison de machines horlogères en Amérique, d'une arme de négociation face aux Etats-Unis, par exemple concernant la question des ajustements. Depuis la fin de la guerre, les autorités fédérales avaient en effet restreint la vente de machines horlogères aux pays étrangers, tandis que les Etats-Unis en ont un besoin aigu.[54] Selon Homberger, il s'agit de faire d'une pierre deux coups en traitant à la fois du problème des machines et de celui des ajustements.[55] Ainsi, il déclare lors d'une réunion en juin 1955: «[...] il faut le tenter aujourd'hui, car on possède encore une monnaie d'échange. Une prise de contact sera considérée comme un geste de bonne volonté.»[56] Certains fabricants suisses de machines craignent également l'ouverture d'un procès antitrust américain dans le domaine spécifique des machines horlogères suisses, qui pourrait menacer leurs affaires aux Etats-Unis.[57] Cependant, l'idée de faire des concessions aux Américains concernant les machines horlogères se heurte aux très fortes réticences des horlogers,

52 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, PV de la réunion des représentants autorités fédérales avec les organisations horlogères, 18 mars 1955, p. 7.

53 Cf. Afs, CH-BAR#E 2001E#1970/217#6662*, Lettre de Henri de Torrenté, ambassadeur de Suisse à Washington, à M. Petitpierre, 8 septembre 1955.

54 Cf. Documents diplomatiques suisses (= DDS), www.dodis.ch/11335 (12.9.2016), Export von Uhrenmaschinen nach USA im Lichte des Uhrenmaschinen-Antitrustprozesses, 15. Mai 1957; Cf. Güntert, op. cit.

55 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Réunion du Comité de coordination, 21 mars 1955, p. 3.

56 Afs, CH-BAR#E 2001E#1970/217#6662*, Réunion entre les représentants des autorités fédérales et le Comité de coordination de l'industrie horlogère, 3 juin 1955.

57 Afs, CH-BAR#E 2001E#1970/217#6662*, Lettre de Paul Renggli-Müller, président de l'ASUAG, à M. Petitpierre, 29 août 1955, p. 3.

qui estiment qu'une interdiction de livrer ces machines aux Etats-Unis est préférable à des concessions, jugées dangereuses pour le statut horloger.[58]

Début septembre 1955, sous la pression grandissante du Gouvernement américain qui annonce son intention de lancer une action antitrust portant spécifiquement sur les machines horlogères suisses[59] et invite les représentants helvétiques à discuter sans délai des questions horlogères, le Comité de coordination décide de se rendre aux Etats-Unis. [60] A la veille du voyage qui a lieu du 27 octobre au 11 novembre, faute de n'avoir pu obtenir une entente sur le problème de la livraison de machines horlogères aux Etats-Unis entre les fabricants suisses d'horlogerie et ceux des machines, les représentants des autorités fédérales sont toutefois d'avis qu'il convient de garder cette arme pour des négociations ultérieures et de «ne pas réveiller le chat qui dort».[61] De surcroît, les récents résultats des exportations de produits horlogers suisses aux Etats-Unis, qui ont légèrement augmenté en volume,[62] remettent également en cause le bien-fondé de la position helvétique face aux Etats-Unis, exigeant un rétablissement rapide des droits de douane d'avant juillet 1954. Les résultats favorables du volume des ventes de montres suisses aux Etats-Unis, en dépit de la hausse des tarifs douaniers, sont le fait notamment d'un changement du type d'exportations des produits horlogers suisses vers les Etats-Unis: une augmentation des livraisons de montres helvétiques bas de gamme non soumises à l'élévation des droits de douane a permis de compenser quelque peu la baisse des exportations de montres empierrées aux Etats-Unis.[63] Il n'est donc plus question pour les représentants des autorités fédérales d'évoquer cet aspect auprès des autorités américaines. Au contraire, ils s'inquiètent même de savoir si le «[...] danger n'existerait pas de voir les industries américaines [...] réclamer de

58 Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Note de la Division des affaires politiques pour M. Petitpierre, problèmes horlogers, 22 septembre 1955.

59 Afs, CH-BAR# E2001#1970/217#6662*, Lettre de H. de Torrenté à M. Petitpierre, 8 septembre 1955.

60 Archive de la FH, PV du Comité central, 5 septembre 1955, p. 2; Afs, CH-BAR#E2001E# 1970/217#6662*, Division des affaires politiques, Rapport sur la hausse des droits de douane, 8 septembre 1955, p. 2.

61 Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Lettre de H. de Torrenté à M. Petitpierre, 8 septembre 1955; Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Note de la Division des affaires politiques à M. Petitpierre, 19 octobre 1955.

62 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Division des affaires politiques, Rapport sur la hausse des droits de douane, 8 septembre 1955.

63 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E1970/217#6662*, Commentaires de l'industrie horlogère concernant la procédure de réexamen de la Commission des tarifs, 27 avril 1957, p. 13.

nouvelles mesures de protection».[64] Ainsi, en automne 1955, les milieux dirigeants suisses privilégient une attitude de prudence et de retenue («vorsichtige Zurückhaltung») face aux Américains.[65]

Le séjour du Comité aux Etats-Unis permet au patronat horloger suisse de réaffirmer sa position contre tout contingentement des produits horlogers helvétiques et de s'opposer à une répartition d'un tiers du marché états-unien en faveur des horlogers américains, comme le demandent ces derniers. La délégation suisse fait aussi une proposition d'aide technique aux Américains, «pour autant que cesse [...] toute nouvelle mesure destinée à porter préjudice à l'industrie horlogère suisse».[66] Bien qu'elle soit refusée, cette démarche aurait néanmoins eu pour effet, selon le directeur de la division du commerce du DFEP Hans Schaffner, de témoigner à Washington de la bonne volonté des horlogers suisses.[67] Si les représentants suisses sont satisfaits de ce voyage qui leur a permis de défendre leur point de vue et les a également informés de la préparation d'un projet sur le surempierrage plus favorable à leurs intérêts,[68] il faut cependant souligner que ce contentement n'est pas partagé par les fabricants américains, qui auraient souhaité des concessions de la part des Suisses. En effet, quelques jours plus tard, l'*American Watch Manufacturers Association* relance ses attaques protectionnistes, demandant à l'ODM la garantie d'un tiers du marché américain.[69] Par ailleurs, le 2 décembre 1955, le Département de justice ouvre un second procès antitrust contre la FH dans la question spécifique des machines horlogères. Début 1956, la situation des milieux dirigeants suisses dans le conflit les opposant aux Etats-Unis reste donc très délicate, tandis que l'augmentation du volume de

64 Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Division des affaires politiques, Rapport sur la hausse des droits de douane, 8 septembre 1955, p. 2.

65 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Réunion entre le Comité de coordination et les représentants des autorités fédérales, 20 octobre 1955.

66 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/214#6662*, Lettre de la Société générale de l'horlogerie suisse SA (ASUAG) à Hans Schaffner, directeur de la Division du commerce, 16 mai 1956, p. 7.

67 Cf. Afs, CH-BAR#E7004#1967/12#903/4*, Rapport de la Commission de coordination des organisations horlogères concernant le voyage aux Etats-Unis, novembre 1955; Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, PV du Comité de Coordination, novembre 1955; Afs, CH-BAR#E7004#1967/12#907*, PV de la séance entre les représentants des autorités fédérales et les organisations horlogères, 23 janvier 1956, p. 6; Documents Diplomatiques Suisses (= DDS), www. dodis.ch/11013 (12.9.2016), Note de T. Holenstein au Conseil fédéral, 5 avril 1956, pp. 2–6.

68 Accepté en mars 1956, celui-ci doit encore être entériné par le Congrès l'année suivante.

69 Cf. Chambre suisse de l'horlogerie (CSH), Rapport annuel, 1956, annexe, p. 26; Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Rapport de l'American Watch Manufacturers Association, American Watch Manufacturers ask ODM for one-third of US Market, 6 janvier 1956.

montres suisses exportées aux Etats-Unis se poursuit, continuant d'exposer les exportations de montres helvétiques aux critiques américaines. En octobre, le président Eisenhower décide d'ailleurs de maintenir la hausse des tarifs douaniers sur les produits horlogers helvétiques, affirmant que les conditions de compétition n'ont pas changé durant les deux années écoulées.[70] Bien que des considérations politiques évidentes motivent la décision du président Eisenhower, au moment où celui-ci brigue un second mandat aux élections présidentielles de novembre 1956, cet acte n'en témoigne pas moins d'une situation qui s'est cristallisée au détriment des intérêts suisses.

Au cours du second mandat présidentiel de Dwight D. Eisenhower de 1957 à la fin de l'année 1960, les horlogers suisses n'obtiendront pas davantage une diminution des tarifs sur leurs exportations aux Etats-Unis. La politique économique extérieure du président, fortement critiquée par le Congrès, ainsi que la crise économique aux Etats-Unis en 1958 inclineront les autorités helvétiques à ne pas entrer en matière pour des tractations sur le problème horloger, de crainte d'envenimer la situation.[71] Dans cette optique, les questions toujours en suspens de la réglementation des ajustements et du surempierrage constitueront pour les milieux horlogers une véritable épée de Damoclès pesant sur d'éventuelles négociations avec les Américains. Enfin, l'adhésion provisoire de la Suisse au GATT en 1958 et les discussions entre Berne et Washington dès 1959 en vue des négociations du *Dillon Round* contribueront également à ajourner le problème horloger, les autorités fédérales acceptant le souhait de Washington de ne pas discuter de cette question épineuse dans ce cadre-là. Ce n'est qu'en 1967 au moment des négociations du Kennedy Round, soit treize ans après la hausse des tarifs sur les produits horlogers suisses décrétée par le président Eisenhower, que le Gouvernement américain annulera cette décision, mettant ainsi un terme à la querelle des montres.

Conclusion

Au cours du premier mandat du président Dwight D. Eisenhower, la Suisse est confrontée à une escalade du conflit horloger avec les Etats-Unis, caractérisée par un cumul d'initiatives américaines contre les

70 Cf. Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Commission du tarif [...], Report to the President on watch movements, 25 juillet 1956.

71 Cf. Isabelle Burton Kaufmann, Trade & Aid. Eisenhower's Foreign Economic Policy 1953–1961, Baltimore, London 1982, pp. 115–119; Afs, CH-BAR#E2001E#1970/217#6662*, Lettre de H. de Torenté à H. Schaffner, 15 janvier 1957.

exportations horlogères helvétiques. Alors que la décision extraordinaire de Eisenhower pour une hausse de cinquante pourcent des droits de douane sur les importations de montres suisses en juillet 1954 suscite une vive réaction dans l'opinion publique helvétique, on constate toutefois que le patronat horloger suisse et les autorités fédérales adoptent une position pragmatique: tandis que le patronat horloger exclut de dénoncer l'accord commercial américano-suisse en représailles à la décision américaine, Berne s'engage avec Washington dans des négociations compensatoires portant sur d'autres produits d'exportation suisses.

De nouvelles attaques américaines contre les exportations horlogères suisses poussent cependant les autorités fédérales à chercher, au début de l'année 1955, avec les représentants horlogers, une stratégie pour enrayer cet engrenage de mesures protectionnistes américaines. Il s'agit alors, pour les représentants des autorités fédérales, d'envisager une stratégie active plutôt qu'une attitude attentiste qui risquerait de se retourner contre les Suisses. Toutefois, le manque d'arme de négociation côté suisse empêche les milieux dirigeants d'entreprendre une démarche énergique outre-Atlantique. En outre, l'augmentation du volume des exportations horlogères suisses aux Etats-Unis, un an déjà après la hausse des tarifs douaniers, les incite à adopter une posture de prudence. Ainsi, cette volonté pour une attitude active reste plus ou moins lettre morte, malgré la mission exploratoire de l'industrie horlogère helvétique aux Etats-Unis en automne 1955, qui permet d'établir des contacts avec les Américains.

En dépit des pressions américaines extrêmement intenses sur les exportations horlogères suisses au cours des années 1950, les horlogers helvétiques parviennent néanmoins à éviter toute concession aux Américains. De plus, par le biais de la livraison de marchandises non soumises aux restrictions américaines et de la pratique du surempierrage notamment, ils parviennent à maintenir et même augmenter légèrement le volume des exportations à destination du marché états-unien. Cette situation souligne la grande capacité de résistance de cette industrie, de même que le goût des clients américains pour les montres helvétiques. S'ils réussissent à faire face à court terme à la hausse des droits américains, les horlogers suisses sont cependant amenés à livrer des produits de moins bonne qualité aux Etats-Unis et doivent constater une diminution de la valeur de leurs exportations dans ce pays. Ces conditions défavorables pour les produits horlogers helvétiques en Amérique affaiblissent ainsi la position des Suisses sur ce marché, à un moment d'intensification de la concurrence inter-

nationale. Il faut toutefois rappeler qu'en dépit de l'inquiétude qui saisit les régions horlogères au lendemain de la hausse des tarifs douaniers américains, l'émergence de nouveaux marchés notamment permet de compenser le déclin relatif des exportations horlogères helvétiques aux Etats-Unis.